

FELSŐOKTATÁS-POLITIKA

TANULMÁNYOM EGY KORÁBBAN SZOKATLAN szakmai feladat megoldásának kísérlete. Szokatlan, hiszen a kommunista rendszer bukását követő első szabadon választott kormány felsőoktatás-politikájának értékelése egy tudományos folyóirat oldalain semmiképpen sem tekinthető hagyományos kutatói munkának. Megállapításaim jelentős részét az OECD vizsgálatának külső szakértői és magyar közreműködői által létrehozott szövegek támasztják alá (*Report to... 1993; Review... 1993*).

Munkámban – a gyorsan változó alrendszereket kutatók állandó információ- és tudáshiányát megváltoztathatatlan adottságnak tekintve – elsősorban három korábban megfogalmazott kérdésre kerestem a választ. A kérdések – a magyar felsőoktatás korábbi problémáinak megértésére tett erőfeszítéseimet tükrözve – elsősorban a felsőoktatás-politika elvontabb szintjén fogalmazódtak meg. Értelmezésükre az angol nyelv három politikaértelemező fogalmát kell segítségül hívni. Ha az angol *polity* a közéletet, a *politics* az ezen belüli ágazati politikai mozgások összességét, a *policy* pedig egy-egy jól behatárolt célú és kimenetelű ágazati részpolitikát jelöl, akkor az általam feltett két kérdés a *felsőoktatási politics* rendszerváltást követő átalakulását kutatja. A tanulmány kérdései a következők:

- Sikerült-e a döntéshozóknak megfogalmazni a magyar felsőoktatás átalakulásából és a rendszerváltás egészéből fakadó főbb oktatáspolitikai követelményeket?
- Mennyiben sikerült létrehozni a korszerű és hatékony felsőoktatás-politika formálásának intézményrendszerét és mintáit?
- Milyen mértékben alkalmazkodtak az egyetemek és főiskolák a megváltozott társadalmi környezethez, és az adott fejlődés mennyiben köszönhető az intézmények saját problémamegoldó képességének?

Az 1990–1993 közötti időszak felsőoktatás-irányításának mérlegét a fenti kérdések megválaszolására tett kísérlet nyomán kívánom megvonni. A tanulmány következő fejezete az 1989 előtti örökséget jellemzi, majd az azt követő fejezetek a feltett kérdésekre való válaszoknak tekinthetők.

Az örökség: a felsőoktatás társadalmi integrációjának problémája

A magyar felsőoktatás 1989 előtti örökségét a politikaformálás és az intézményi alkalmazkodóképesség minőségének szempontjából vizsgálva megállapíthatjuk, hogy mindkét nézőpont a szűken vett felsőoktatás (egyetemek és főiskolák) és a külvilág kapcsolatát, azaz a felsőoktatás társadalmi integrációját kutatja. A felsőok-

tatás társadalmi integrációja az egyetemi és főiskolai intézményrendszer társadalmi beágyazottságának mérését segítő fogalom. Segítségével megvizsgálható a felsőoktatási intézmények és a társadalom különböző területei közötti kapcsolatrendszer minősége, és a köztük folyó párbeszéd folyamata.

A magyarországi felsőoktatási rendszer vizsgálatakor még a felszínes elemző is a kapcsolattartás és a párbeszéd súlyos problémáit tapasztalhatja. A kommunista korszak kapcsolattartását – a nyilvános állásfoglalások elemzése nyomán – időről-időre kampányszerűen meghirdetett központi politikák, valamint a felsőoktatás egyoldalú igénytámasztása és jórészt anyagi természetű követeléselei jellemezték.

A felsőoktatás irányítása már a 80-as évtized elejére nyilvánvalóan válságba került. A válságra minden korszerű felsőoktatásra jellemző feszültségek és sajátosan államszocialista irányítási problémák egyaránt jellemzőek voltak. Az előbbi gondok elsősorban az intézményrendszer növekedése nyomán beálló információhiány és átláthatatlanság formájában jelentkeztek. Az MSZMP KB döntéshozói számára 1981-ben készített szakértői jelentés így jellemezte ezt a problémát (*Palovecz 1981, p. 43.*): „Felsőoktatási intézményeinkben több mint 1000 tanszék, összesen több mint 1200 oktatási szervezeti egység működik. Néhány nagy egyetemen áttekinthetetlen, irányíthatatlan méretű karok működnek.”

Egy korábbi tanulmányomban (*Setényi 1992*) a közszolgáltatásként működtetett társadalmi alrendszerek integrációjának négy, ideáltipikus politikáját különböztettem meg. A *tervezés*, a *participáció*, a *piacszimuláció* és a *privatizálás* politikáit sorra véve megállapítható, hogy a magyar felsőoktatás 1989 előtti irányítása egyik rendszerintegrációs politikatípust sem tudta saját szolgálatába állítani. A merev központi munkaerőszükséglet-előrejelzéseken alapuló tervezés feladását nem követte árnyaltabb modellezés alkalmazása (*Timár 1989*). A participáció vagy a piaci jellegű rendszerintegrációs politikák alkalmazásának szintén a politikai rendszer korlátai szabtak gátat.

Az irányítási válság másik eleme a pártállami hatalomgyakorlás szerkezetéből fakadt. A kormányzati munka az „erős minisztérium – gyenge kormány”-modell (*Halász 1988*) szerint zajlott, ahol a kormány valóban csak a miniszterek tanácsaként működött. Ehhez hozzájárult a kormányzat pártellenőrzése, a szabad választások hiányában legitimációs kényszer által csak korlátozottan befolyásolt munka, és az ágazati irányítás több minisztérium általi széttagoltsága. A kormányzati és minisztériumi irányítás problémáit jelzi az a jogászok és informatikai szakemberek által 1987-ben elkezdett, és 1990-ben befejezett vállalkozás, amely a TS/4 kutatási program keretében úttörő módon gyűjtötte össze, rendszerezte és vitte számítógépre a korábban – törvény híján – szétszórtan létező felsőoktatási joganyagot (*Madarász et als 1991*). Mindazonáltal a rendszer irányításában a politikai átmenetig meghatározó szereppel bírt a pártszervezetek ellenőrző tevékenysége, az informális egyeztetés és érdekbeszámítás.

A felsőoktatási intézmények rendszeren belüli viselkedését elsősorban az állami beavatkozás jellege, és a versenyhiányos térben továbbélő képzési monopóliumok

határozták meg. A rendszer egyik legsúlyosabb belső feszültségét ez az államszocialista korszakból örökölt beruházási és növekedési kényszer jelentette. *Kornai János* a kommunista rendszerekben létrejövő hiánygazdaságok viselkedését elemezve mutatta ki az állandó növekedés és beruházás vállalati és országos szintű kényszerét (*Kornai 1982*). Véleményem szerint ennek az elképzelésnek némileg módosított formában a közszolgáltatások területén – így a felsőoktatásban is – helye van. Egy 1989 előtt írott dolgozatomban a szovjet típusú oktatási rendszerek egyik legfőbb jellegzetességeként – az akkorra már kevés tudományos hozadékkal kecsegtető központosítás/decentralizálás ellentétpár tartalmi elmélyítése érdekében – az intézmények alacsony problémamegoldó képességét és az új problémák kezelésére létrehozott új intézmények szükségszerű burjánzását jelöltem meg (*Setényi 1989*). Ez a hazai felsőoktatás-elemzők által atomizálódási folyamatként leírt jelenség az intézménytípusok olyan panoptikumát hozza létre, ahol a legcsekélyebb központi és helyi elszámoltatás nélkül, jóformán eredeti képzési irányaikkal és ideológiáikkal létezhetnek egymás mellett a 20-as és a 80-as évtizedek oktatáspolitikai kampányait megtestesítő oktatási intézmények. Egy főiskola 1993-as átvilágítása nyomán tovább alakuló megközelítésemhez annyi tehető hozzá, hogy a történeti panoptikum intézményei lényegében nem működnek együtt, és fennmaradásuk biztosítékát szinte kizárólag a központi és regionális politikai elit támogatásában látják (*Setényi 1993*). A más társadalmi rendszerektől való mesterséges elzártság tehát a felsőoktatási intézmények problémakezelő képességét tartósan alacsonyan tartotta.

A mesterséges elzártság követelményei között nehezen fejlődhetek ki azok a jelzőrendszerek és politikaformáló eszközök, amelyek az intézmények szintjéig juttathatták volna el a felhasználók által megfogalmazott igényeket. A rendszer belső feszültségének egyik legfontosabb forrása éppen az volt, hogy a felsőoktatás és a változást kívánó társadalmi erők közötti párbeszéd eszköztára fejletlen maradt, de a rendszer alakításában érdekelték mindvégig jelen voltak és – jobb híján – erős informális nyomást fejtettek ki a döntéshozókra. Ez gyakran egyensúlytalan és kampányszerű fejlesztéseket eredményezett. A rendszer állandó felülvizsgálatát és *schumpeteri* értelemben „kreatív rombolását” végző erők megléte és működése természetes egy modern kapitalista társadalom alrendszerében (*Schumpeter 1990*). A magyarországi felsőoktatás-örökség egyik legnehezebb eleme éppen azoknak a felsőoktatáson belüli jelzőrendszereknek és politikaformáló eszközöknek a hiánya, melyek komolyabb feszültségek nélkül is lehetővé tennék a rendszer és intézményei „kreatív rombolását”, a születő újnak való „helycsinálást”. A rombolás elmaradása azt is jelenti, hogy az új létrejövete továbbra is a sikeresen túlélő állami intézményrendszeren kívül a legvalószínűbb. Jól példázza ezt az a tény, hogy a 90-es évtized állami intézményei többnyire képtelenek voltak befogadni a kapitalista gazdaság működtetéséhez szükséges tudást termelő képzési ágakat, és a kudarc nyomán új üzleti, menedzseri és informatikai intézmények tucatja jött létre (*Drahos 1992*). Továbbra is a felsőoktatáson kívül rekedtek a posztszekunder képzést végző intézmények (*Tóth 1993*).

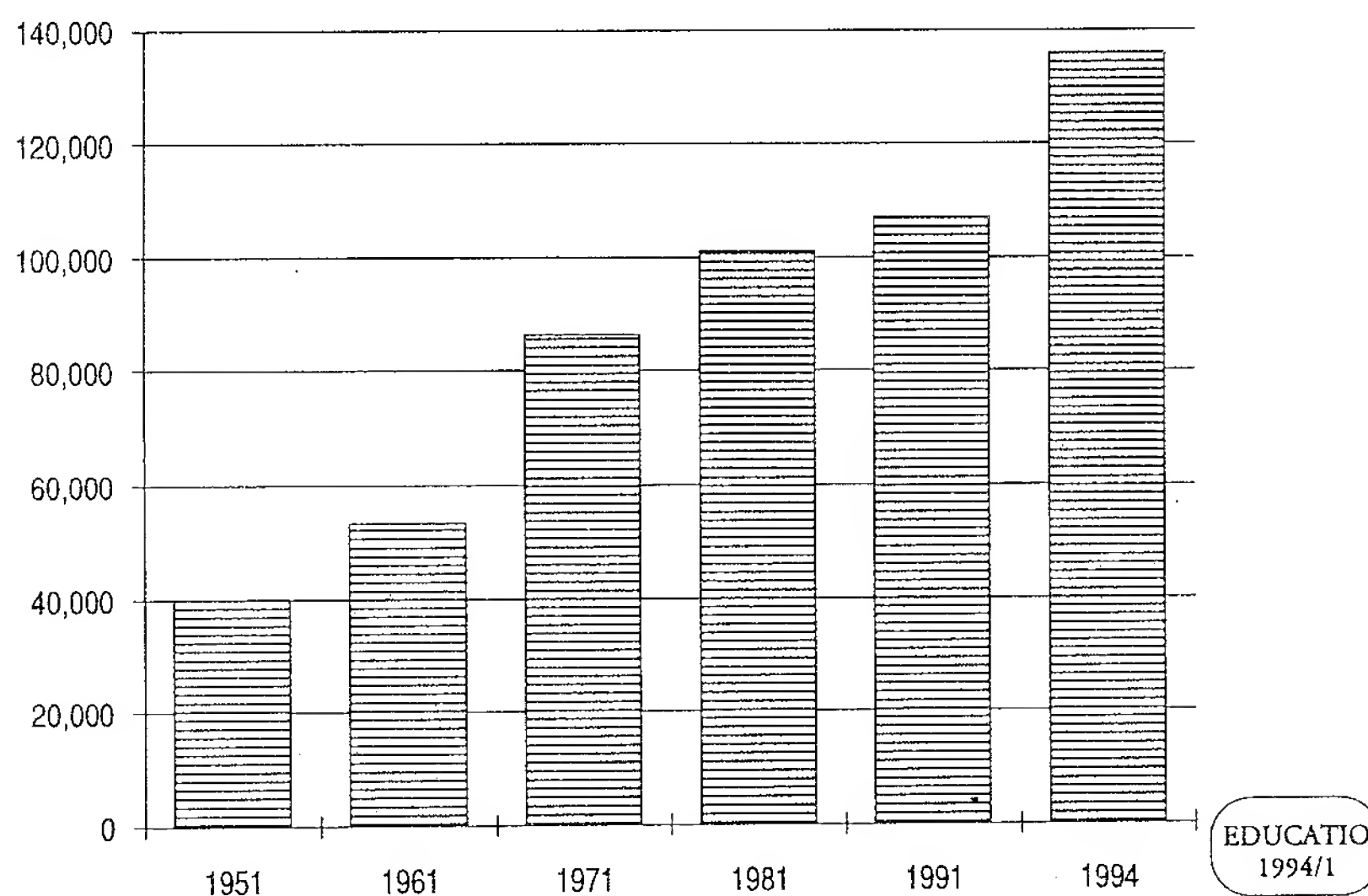
A döntéshozók és a felsőoktatás átalakulásának hosszú távú folyamatai

Az 1990–1993 közötti időszak felsőoktatási átalakulását elemezve számos olyan folyamat továbbélése mutatható ki, mely – a központi és helyi politikák által ösztönözve vagy éppen fékezve ugyan – korábbi mozgások folytatása volt. Ezekre a hosszú távú folyamatokra, melyek a magyar társadalom lassú átalakulásából fakadnak, a mindenkor kormányzat – egy választási cikluson belül – csak igen korlátozott érvényességű válaszokat adhat. A döntéshozók előtt általában olyan alternatíva áll, hogy fékezni kívánják-e az adott folyamatot, avagy lehetőségeiken belül „be kívánják azt csatornázni” a saját értékrendjük szerint kialakított politikába. Az érvényes (azaz társadalmilag elfogadott és végrehajtható) válasz megfogalmazásának előfeltétele a felsőoktatásban zajló hosszú távú folyamatok megismerése.

A magyar felsőoktatás változásait elemző számára az 1990–1993 közötti időszak leglényegesebb ágazaton belüli folyamatának a hallgatólétszám folyamatos emelkedése tűnik (*Report... p. 89.*).

1. ÁBRA

A hallgatólétszám növekedése a felsőoktatásban



A hallgatói létszám gyorsuló növekedése nem egyszerűen a korábbi folyamatok folytatása volt. A bővülés két újszerű mozzanata a magyar felsőoktatás jellegének változását vetíti a szemlélő elé. Először is, az expanzió teljesítménykötött intézményfinanszírozás (pl. hallgatói normatíva) vagy különösebb költségvetési befektetések

nélkül zajlott le. A legkomolyabb ösztönzést a felvételi rendszer deregulációja és egy általános bővülésbarát közhangulat kialakulása jelentette. Másodszor, a hazai felsőoktatás az eltömegesedés küszöbére érkezett. Trow mérvadónak tekintett becslései szerint az egy korosztály 15%-ánál kevesebb fiatalot képző felsőoktatás elitjellegű, tömegfelsőoktatásról akkor beszélhetünk, ha ez az arány 35% körül jár. Az e feletti arányok elérése esetén a felsőoktatás az általános képzés részévé válik (*Trow 1974*). A magyar felsőoktatás hagyományos (egyetemi és főiskolai) szektorában képzett fiatalok korosztályukhoz viszonyított arányát – minden módszertani vita ellenére – 15% körülire teszi a legtöbb szakértő, ami azt jelenti, hogy a rendszer a kilencvenes évtizedben élheti majd át az eltömegesedés feszültségeivel terhes időszakát.

Az amerikai és nyugat-európai tapasztalatok nyomán világos, hogy az eltömegesedés folyamata megkérdőjelezi a bürokratikus irányítási modelleket, leértékeli a hagyományos oktatási és tanulási módokat, újraértelmezi a felsőfokú végzettségek szerepét a munkaerőpiacon és alig kezelhető inflációs motort épít be a központi költségvetésbe (*Johnson 1993, p. 421.; Statisztikai... 1992*).

2. ÁBRA

Az egy nappali hallgatóra jutó költségvetési kiadások alakulása (ezer HUF)



A fenti ábra adatait a magyar felsőoktatás fejlesztésére vonatkoztatva megállapítható, hogy az inflációnál is gyorsabban emelkedő költségek miatt a hallgatólétszám további növelése aligha mehet majd végbe az „ugyanabból többet” elve alapján. A hallgatólétszám növekedéséből és a képzés inflációnál is gyorsabb ütemű drágulásából

adódóan a felsőoktatás finanszírozásának, az intézményi gazdálkodásnak és az intézmények egyoldalú tulajdonosi szerkezetének a jövőben elkerülhetetlenül át kell alakulnia.

A fenti, felsőoktatáson belüli változások következményeinek felerősítéséhez oktatáson kívüli elemek is járultak. A piacgazdaságra való áttérés folyamán megszűnt a központi munkaerő-tervezés szerepe. A gazdaság munkaerő-szükségletének hozzávetőleges előrejelzését megnehezíti, hogy a gazdasági reformmal párhuzamosan a gazdasági szerkezetváltás is végbemegy Magyarországon. Ennek során leépült a hagyományos ipar és a nagyüzemi mezőgazdaság, jelentősen növekedett viszont a szolgáltató ágazatok súlya. A formálódóban lévő ún. posztindusztriális gazdaságszerkezetben elmosódik a munka és a munkanélküliség közötti határ, rugalmassá válik a korábban kötött munkaidő, szétöredeznek a munkaerőpiac. Ez a felsőoktatásban is felértékeli a hagyományos általános képzést, és a szakképző irányok területén rövid, intenzív képző, átképző programokat hív életre. Megváltozik a felsőoktatás egyéni életvezetésekben betöltött szerepe is: ha az egyetemek és főiskolák olyan „szellempályaudvarokká” alakulnak, ahol a munka világába pontos célállomás és menetrend nélküli vonatok indulnak (*Beck 1986*), akkor a képzés az ifjúság meghosszabbításának eszközeként maga is közfogyasztási jószággá alakul át. Kissé leegyszerűsítve a kérdést: szemben a jelenlegi zárt felsőoktatással, a tömeg-felsőoktatásba bekerülő hallgató nem feltétlenül „érdeklődésből” vagy közvetlen „haszonvágyból” tanulja az adott képzési irány tárgyait, hanem azért, mert a rendelkezésére álló életvezetési lehetőségek közül ez tűnik számára a legkielégítőbbnek az adott időpontban.

A tervezés válsága kiegészül az egyéni szabadság megnövekedésével: hiteltelenné vált és megszűnt az állampolgári döntések központi befolyásolására alkalmas „társadalmi érdek”, azaz minden felvételiző oda jelentkezik, ahová akar. Ez a felsőoktatás monopóliumokon alapuló képzési szerkezetét alapjaiban kérdőjelezi meg. Ráadásul maguk a képzési monopóliumok is elveszőben vannak, hiszen felszabadul a korábban „tűrt” posztszekunder képzési piac, számos magánintézmény jön létre, és a külföldi tanulmányok is mind több fiatal számára válnak elérhetővé.

A fenti kihívások kormányzati tudatosodását és a központi döntéshozók által adott válaszokat elemezve megállapítható, hogy az ágazati irányítás a lehetségesnél jóval kevesebb tennivalót ismert fel ezen a téren. A minisztériumi vezetés nem fogalmazta meg azt a megállapítást, hogy a magyar felsőoktatás alacsony teljesítőképességének a szerény hallgatói létszámmal egyenrangúan aggasztó oka a képzés rossz szerkezete. Nem alakult ki az intézmények profilváltásának engedélyezési mechanizmusa, az új képzési irányok indítása csak mint akkreditációs probléma fogalmazódott meg. Egyetlen kísérlet sem történt országos programpiac létrehozására. Ebből következően – a tudományegyetemeket, az egykarú szakegyetemeket és a legkezdemenyezőbb főiskolákat leszámítva – a felsőoktatási intézmények elavult és népszerűtlen képzési irányai túléltek a tervgazdaság összeomlását. Különösen nagy problémát jelent a kormányzati bénultság a távoli, kis hallgatólétszámmal bíró pedagógusképző- vagy más szakfőiskolák esetében, hiszen ezek az intézmények képtelenek lesznek saját humán erőforrásaik segítségével megújulni. További gond,

hogy a statisztikák szerint ilyen “válságintézmények” teszik ki a felsőoktatási intézmények nagyobbik részét (*Report... p. 95.*).

I. TÁBLA

A felsőoktatási intézmények hallgatólétszáma

Hallgatólétszám	Az önálló intézmények száma
Kevesebb mint 300 hallgató	20
301–500 hallgató	10
501–1.000 hallgató	21
1.001–2.500 hallgató	15
2.501–5.000 hallgató	7
Több mint 5.000 hallgató	2

A képzés szerkezetének megújításakor kulcsfontosságú politikává válhatott volna a tömegképzéshez alkalmazkodó diverzifikáció, azaz a képzés időbeli és szakirányú széthúzása, jobb tagolása. Az 1993-as felsőoktatási törvény az angolszász képzési fokozatok bevezetésével (B.A., M.A., Ph.D.) megtette az első lépést ez irányba. A diverzifikáció meg is indult néhány egyetemen kialakított B.A. programmal, ám a nyitás féloldalasra sikerült: a főiskolák számára a törvény nem ad lehetőséget M.A. programok indítására. A diverzifikációs politika legsikeresebb eleme a posztgraduális képzés nyugati mintákhoz igazodó rendjének kiépítése volt. Az induló képzés szakmai-minőségi kereteit az újonnan létrehozott Akkreditációs Bizottság biztosította – sikerrel. Az azonban már az első felvételi vizsgák után megállapítható, hogy a felvettek jelentős része jellegzetesen időnyerő, halasztó életstratégiát követő fiatal, azaz a doktori programok sem tehetők a szakosodni kívánó tehetségek kizárólagos elitszektorává. Ez pedig középtávon megkérdőjelezi a bizottság központi, bürokratikus ellenőrzésének szerepét; versenyelvűbb koordinációt kíván.

A képzés formáját és tartalmát illetően a változások szerénynek mondhatók. A kreditrendszernek a tanulmány megírásakor még nincs nyilvános országos koncepciója, országos kreditátváltási rendszer kialakítása pedig a vitatémák között sem szerepel. A nem hagyományos képzési formák közül a “szocialistának” minősített esti és levelező képzés aránya gyorsan csökken, a korszerű távoktatási és továbbképzési rendszerek pedig még nem képesek nagyobb tömegű hallgató képzésére. A törvény érettségiközpontúsága és a szabályozás szemléletmódja továbbra is a gimnáziumból felvételiző fiatalokat tekinti a felsőoktatás meghatározó alanyainak, holott mind a nyugat-európai folyamatok, mind pedig a hazai demográfiai előrejelzések gyökeres szemléletváltást sürgetnének.

Az ágazati irányítás egyik legkomolyabb hiányossága az eltömegesedés és képzési szerkezetváltás pénzügyi elemeinek kezelésekor mutatkozott meg. A döntéshozók három év alatt képtelennek bizonyultak a bevezetendő tandíj céljának megjelölésére. Abban, hogy a tandíjként befolyó összegek nem alkalmasak a felsőoktatás többletforrásainak biztosítására, viszonylag korán egyetértés mutatkozott az MKM és az OFÉSZ megbeszélésein. A 2000 Ft/hó szerkezetű hallgatói “fejadó” tervének kiala-

kítása azt mutatta, hogy a döntéshozók nem tudnak a tandíj – talán egyetlen – teljesértékűen pozitív hatásáról. Az, hogy a képzésnek ára van, két szempontból kényszerítheti ki a képzés kívánatos szerkezetváltását. A tandíj viszonylagos drágasága miatt ellehetetleníti azokat a máskülönben túlélő oktatási kényszerprogramokat, melyek a hiány és monopóliumok következtében mindig meg tudták maguknak szerezni a szükséges hallgatólétszámot (az ún. „nem érdekel, de papírt ad” típusú intézmények és programjaik). Ugyanakkor a diplomaszerzés és elhelyezkedés után várható jövedelmekkel arányban álló módon differenciált tandíj pontos információval láthatja el a jelentkezőket a munkaerőpiac igényeiről. A tandíjvita során a kormányzat egyik szempontot sem érvényesítette. Ugyancsak aggasztó, hogy a pénzügyi viták során egyetlen kimunkált demográfiai elemzés sem látott napvilágot.

A magyar felsőoktatás átalakulásában kulcsfontosságú szerepet játszó hosszú távú folyamatok első komolyabb elemzését az OECD által elkészített országtanulmány keretében végezték el külső szakértők. A tanulmány felismerései legkorábban 1993 végén kezdtek hatni, így az ennél korábbi politikák megalapozottsága kérdésessé tehető.

A döntéshozók és a felsőoktatás-irányítás új szerkezete

A felsőoktatás és a társadalom közti párbeszéd minőségét nagyban meghatározza az a jelzőrendszer és irányítási szerkezet, melyen keresztül információk és politikák juttathatók el a döntéshozók és az intézmények számára. A 80-as években Nyugat-Európában tért nyert modern felsőoktatás-politika e szempontból egy alapvető felismerésen nyugszik: a tömeg-felsőoktatás szétagolt intézményrendszere irányíthatatlanná válik egy központból. Ez a felismerés intézményi szinten egy új autonómiafogalom kibontakozásához, országos szinten pedig az ágazati minisztériumok és az intézmények közötti új, ún. „ütköző” (buffer) irányítási szint kiépüléséhez vezetett.

A kormányzat által kidolgozott 1993-as felsőoktatási törvény talán legnagyobb hiányossága az elfogadott autonómiafogalom tartalmatlansága; jóllehet több évtizedes szünet után visszaállította a humboldti egyetem hagyományos tanszabadságát (bár következtelenül keverte az egyéni és intézményi, valamint az egyetemi és főiskolai elemeket). E kétségtelen érdem mellett azonban nem került sor korszerűbb autonómiafogalom kidolgozására. Ennek következtében a felsőoktatási intézményeket 3 évre választott vezetők irányítják, erős oktatói-hallgatói tanácsok és gyenge menedzserek felügyelete alatt. A jelenlegi szerkezet rövidtávú, alacsony kockázatú politikák követésére, és a társadalmi környezettől való elzárkózásra ösztönzi az intézményeket. E koncepció automatikus kiterjesztése a főiskolákra sikeresen gátolta meg azok újszerű küldetését felvázoló elképzelés kialakítását. Az a néhány intézmény pedig, amely a problémákat érzékelve külső ellenőrzésre és professzionális intézményvezetésre hivatott tanácsadó testületeket állított fel (leginkább az amerikai *board of trustees* mintájára), semmilyen központi támogatásban nem részesült.

Országos szintű irányítás területén a politikai döntéshozók három problémával szembesültek. Először is biztosítani kellett a minisztériumokban lezajló hatalom-

váltás nyugalmát és hatékonyságát. Másodszor megoldást kellett találni a magyar felsőoktatás-irányítás örökölt széttagoltságára, azaz az agrár-, orvosi képzés integrálására. A harmadik probléma pedig – a korábbi pártellenőrzés összeomlása után – olyan felsőoktatási konzultációs és politikaformáló szint kialakítása volt, amely közvetlen minisztériumi beavatkozás nélkül is képes a központból kitelepített feladatok ellátására.

Az MKM-ben lezajlott hatalomváltás a „főosztályvezetők forradalma” segítségével ment végbe. Ennek során a hivatali apparátus legfelsőbb rétege aktívan részt vállalt a *Magyar Demokrata Fórum* politikájának ágazati bevitelében és érvényesítésében. Ez a mozgás azzal a kétségtelen előnnyel járt, hogy a hatalomváltás viszonylag nyugodtan, és a korábbi hivatali rutinra is támaszkodva történt meg. Hátránya volt viszont az alacsony hatékonyság: lehetetlenné vált a látványosan szerepet vállaló hivatalnokok minőségelvű kiválasztása, és a gyors váltás nem ösztönözte kreatív gondolkodásra a helyzetüket minisztériumon belül megszilárdító személyeket. Az „arcukat vesztett” és állandó önigazolási kényszerbe került régi-új döntéshozók pedig ismét a kormányzati és intézményi érdekek közötti egyensúlyozással, valamint a legbefolyásosabb rektorokkal folytatott személyi politikákkal kísérelték meg elfogadtatni magukat a felsőoktatáson belül. Ennek következtében a felsőoktatás-politika formálása ismét egyetem (azaz rektor)-központú, személyi politikákon nyugvó, konfliktuskerülő jelleget nyert. Az MKM új minisztere által 1993-ban kezdeményezett minisztériumi szervezeti reform pedig – ésszerű célkitűzései ellenére – már csak a fenti viszonyok szervezeti leképződésén tudott módosítani.

További gondot jelentett, hogy a nyugodt átmenet nem biztosított helyet olyan külső – jórészt az üzleti, gazdasági életből jövő – menedzser-tanácsadók számára, akik szerepet játszhattak volna a felsőoktatás irányításának professzionalizálásában. A szakértői típusú érveléssel szembeni bizalmatlanság csak a választási ciklus második felében látszott enyhülni.

Az MKM működésének másik meghatározó eleme a kormányzati munkától való viszonylagos elkülönültség volt. Mivel a kormányzat és azon belül a valódi döntéshozó csoportok a hagyományokhoz való visszatérés jegyében egy korábbi történelmi időszak értékvilágát és társadalomképét tekintették mérvadónak, a kormányzati munka igazolásának egyik meghatározó forrása – talán a gazdaság és a privatizáció kivételével – a múltnak való megfelelés lett. Így az ágazati minisztérium nem került olyan sikerkénszerként leírható felsőbb nyomás alá, mely a modern kormányzatok egyik legfőbb jellemzője. Az ágazati politikát tehát nem kellett igazolni az adófizetők előtt, és nem volt szükség az eredmények „eladását” szolgáló aktív médiapolitikára sem. A kormányzat 1990 és 1993 közötti felsőoktatás-politikáját az intézményvezetők (elsősorban a rektorok) legitimálták. Ez a helyzet mindkét fél számára ellentmondásos összefonódást és kiszolgáltatottságot eredményezett.

A magyar felsőoktatás-irányítás széttagoltságának az 1993-as törvény általi megszüntetése az 1989 utáni átalakulás egyik legkomolyabb eredménye. Ez azonban nem egyértelműen a kormányzat érdeme. A 1990-ben hivatalba lépett kormányzat az ágazatközi versengés mérséklése és az egységes átalakulási filozófia megteremtése

érdekében hozta létre az új felsőoktatás-irányítás talán legígéretesebb szervezetét, a tárcaközi *Humánpolitikai Kabinetet*, ahol a nagy közszolgáltatási és humánágazatok képviselői mellett az MTA, az OMFB és a Pénzügyminisztérium is képviseltette magát. A kabinetnek azonban – kormányzati humánpolitikai koncepció hiányában és koalíciós érdekellentétek közepette – nem sikerült a legfelsőbb szintű politikainTEGRÁCIÓT megvalósítania. Így a szétagolt ágazati irányítás egységesítésének elgondolását kormányzati támogatás nélkül vitte be a Parlamentbe az egységes irányítást támogató MKM-es csoport. A vita során pártkereteket átlépő megegyezés született, ez biztosította az áttörést. Az egységes ágazati irányítás létrehozásának további lépései, és a tudománypolitika összehangolása már a következő kormányzat feladata lesz.

Az új felsőoktatási konzultációs és politikaformáló rendszer felállása az 1990-től folyó átalakulás legértékesebb elemének bizonyult. A felsőoktatás új irányítási rendszerében létrejött az érdekképviselési és szakmai szervezetek “ütközőszintje”, a törvény elfogadása nyomán pedig számos nélkülözhető és stratégiai feladat települt ki az ágazati minisztériumokból a köztes szintre.

Az új rendszer sok szempontból kiválóan vizsgázott. A *Rektori és Főigazgató Konferencia* szerepvállalása megkönnyítette a napi intézményi ügyek megszűrését, minőségileg új szintre juttatta el az intézmények és a magyar felsőoktatás egészének nemzetközi kapcsolatrendszerét. A kormányzat olyan tárgyalópartnerekhez jutott, akik magas szakmai színvonalú, egyeztetett és nyilvános állásfoglalásokat fogalmaztak meg a felsőoktatás legfontosabb kérdéseit illetően. A létrejött szervezetek tevékenysége és működési rendje egyedülálló a rendszerváltó Közép-Európában, és a nyugat-európai partnerek elismerését is kivívta.

Az új konzultációs és politikaformáló rendszer továbbfejlesztése a jövőben megszorozhatja a fenti előnyöket. Eddig nem történt meg a magán-felsőoktatási intézmények és a posztsekunder képzés képviselőinek integrálása az érdekképviselési rendszerbe. A törvény – az MKM egyoldalúan egyetem (azaz rektor)-központú politikája következtében – nem ismerte el az egész felsőoktatás képviselőjére hivatott “esernyőszervezet” (umbrella organization), a MAFESZ szerepét. A rendszer működtetéséhez szükséges koordináció (igazgatótanácsi képviselő, egyeztetett prioritások, közös fejlesztések, rendszeres információcsere stb.) sem jött még létre a Professzorok Házában (*Kozma 1993; Setényi 1993B*). Ugyancsak támogatást igényelne a Rektori Konferencia titkársága által kialakított információs rendszer továbbfejlesztése.

A fejlesztés másik lehetséges módja a kialakulóban lévő non-profit szektor megoldásainak alkalmazása. Az autonóm érdekképviselési és szakmai szervezetek küldetése, köztevékenysége, állami támogatása és képviselője kifinomult jogi rendezést igényel annak érdekében, hogy a rendszerben rejlő lehetőségek valós adottságokká váljanak.

A döntéshozók és a felsőoktatási intézmények átalakulása

Az intézményi szint innovációs tevékenységének és képességének vizsgálatakor elsősorban két szempont érvényesítése látszik célszerűnek. Az első azokat a központi

felsőoktatás-politikai eszközöket vizsgálja, melyek az intézményeket az állandó változás és innováció helyzetébe hivatottak kényszeríteni. A másik szempont pedig arra a kérdésre összpontosít, hogy a kormányzat mennyiben volt képes az intézmények alkalmazkodó- és válaszadó képességének fejlesztésére.

A kérdésre a kormányzat két látványos részpolitika kialakításával válaszolt. Az *Universitas-koncepció* az intézmények szétaprózódottságát és alacsony hallgatólétszámait bőséges anyagi támogatással ösztönzött intézményi társulásokkal (merger) kívánta megoldani. Az Universitas-terv kimunkátlansága azonban lényegesen befolyásolta a meghirdetett politika határfokát. Nem került sor az universitas minimális központi feltételeinek meghatározására, a fogalomhoz nem rendelődtek az intézményi integráció mélységét követni képes differenciált jogállások, és viszonylag kis figyelem irányult a főiskolai szövetségek létrehozására. A FEFA keretfeltételek és prioritások nélküli pénzügyi támogatása olyan szimbolikus integrációs folyamatokat hívott életre, ahol egymással több képzési ágban versengő intézmények szövetkeztek a pályázati pénzek elosztása céljából. Jól működött viszont a politika az egykori tudományegyetemek újjáélesztésén dolgozó városokban (Debrecen, Szeged, Pécs), a többkarú egyetem kiépítésén dolgozó intézményekben (Miskolc), és a főiskolai szövetségek jelentős részénél. Az intézmények jobb együttműködését ösztönző országos mechanizmusok hiányában az Universitas-program legkorábban is 5–10 év múltán éreztetheti majd hatását.

A kormányzat másik meghatározó jelentőségű politikája volt a *közalkalmazotti jogállás kiterjesztése* a felsőoktatásra. A magyar felsőoktatás egyik legkomolyabb belső feszültségeként leírt alacsony hallgató/oktató arány ismeretében meglehetősen nehéznek tűnik az ágazati döntéshozók elképzeléseinek értelmezése. Annál is meglepőbb volt ez, mivel Nyugat-Európa számos államában próbálkoznak a merev munkáltatás oldásával, és többfokozatú béralku-rendszer kiépítésével. A közvetlen béremelés ígérete és a szakszervezeti befolyás következtében az oktatói állomány elfogadta a közalkalmazotti státust. Valószínű, hogy rövidtávon a biztos foglalkoztatást nyújtó és cserébe semmiféle központilag rögzített munkaterhelést sem kívánó közalkalmazotti státus minden rugalmatlansága ellenére is elfogadható lesz az oktatói állomány számára, hiszen bevételi rugalmasságukat – az egykori szocialista iparban dolgozó és otthon másodállást vállaló munkások mintájára – magánvállalkozásaik biztosítják számukra. Az ilyen elfoglaltság és jövedelemtermelés nyomán kibontakozó intézményi “spontán privatizáció” gyakorlatilag ellenőrizhetetlenné vált és újabb ösztönzést kapott a közalkalmazottiság kiterjesztésével. Hosszabb távon a legkeresettebb képzést kínáló, és átlátható nagyságú intézmények oktatói érdekeltté válhatnak a kimenekülésben (opting out) rugalmatlan és egységesítő szabályozás alól. A közalkalmazotti státus előnyeinek jobb határfokú biztosítása pedig elsősorban a minősítés, elbocsátás és végkielégítés kereteinek újraszabályozását kívánja meg.

Az innovációs kényszerek legfontosabbika minden központi forrásból működteztett közszolgáltatás területén a finanszírozás reformja. Az 1990-ben hivatalba lépett kormányzat felsőoktatás-politikájának egyik leggyengébb eleme éppen a teljesít-

ménykötött finanszírozás rendszerének kiépítése lett. 1993-ra – holland szakértői közreműködéssel – létrejött az a finanszírozási mechanizmus, amit az elfogadott törvény is tartalmaz. A mechanizmus – melynek lényege a normatív és nem normatív csatornákra bontott, vegyes rendszer – kitűnő lehetőséget nyújt a döntéshozóknak a teljesítménykötött és bázisalapú finanszírozási politikák keverésére, ám kormányzati felsőoktatás-politikai koncepció nélkül csupán eszköz, üres rendszer. Tartalommal kitöltése 1993 végéig nem történt meg.

Az intézmények tartalmi munkájának keretszabályozása megkezdődött az *Országos Akkreditációs Bizottság* megalakításával. A képzés kimeneti ellenőrzésének létrehozása azonban a meglévő keretek továbbfejlesztése nélkül elképzelhetetlen: tisztázandó a minőségellenőrzés országos rendszere és az Országos Akkreditációs Bizottság ebben betöltött szerepe, valamint kidolgozandók az országos képzési követelmények. Továbbra is merev az intézményi profilváltás engedélyezése.

Ami az intézmények alkalmazkodóképességének tudatos fejlesztését illeti, a kezdeti lépéseket itt sem követték kidolgozott stratégiák. A törvényben biztosított autonómia pénzügyi tartalommal kitöltése nem történt meg: az intézményi pénzfelhasználás központi szabályozása nem változott lényegesen. Továbbélt a minisztérium és az intézmények közötti informális pénzügyi alku rendszere: 1993-ban pl. az ELTE szénszünettel fenyegetőző vezetése által a kormányzattól kizsarolt összeg egy részét az MKM saját céljaira fordította. A Polgári Törvénykönyv módosításával létrejöttek a non-profit szektor (az ún. közalapítványok) alapjai, ám a vállalkozó intézmények kváziprivatizációja nem kezdődött el.

A fejlett piacgazdasággal bíró államok tapasztalatai szerint a versenyelvű környezet akkor képes legjobban kifejteni hatását, ha a nagy szervezetek körül tanácsadó, értékelő és fejlesztő kisvállalkozások tömege nő fel. A magyar felsőoktatásban is megjelentek az intézmények felkészítését és "karbantartását" szolgáló piaci vállalkozások, mint pl. az informatikai cégek tevékenysége, az *Oktatáskutató Intézet* intézményátvilágítási programja, a *Hay Management Group* szervezetfejlesztési tanácsadása, vagy a külföldi menedzserkonzultánsok munkája. Az intézményekkel szimbiózisban élő kisvállalkozások szervezetfejlesztési (és közvetetten politikabeviteli) jelentőségének felismerése egyelőre késik a döntéshozók részéről.

Végül, a felsőoktatás témájában a kormányzat képtelen volt a társadalmi nyilvánosság fórumaihoz fordulni, képtelen volt a társadalom (az adófizetők illetve a továbbtanulni szándékozók, vagy legalább a hallgatók) megszólítására. Ezzel a mulasztással az átalakulási kényszer talán leghatékonyabb (mert külső) eleme tűnt el.

Összegzés

A fenti fejezetekben elmondottak nyomán megállapítható, hogy a magyar felsőoktatás az átalakulás és korszerűsödés hosszú szakasza előtt áll. Az 1990-ben megindult kormányzati munka megteremtette az átalakulás jogi kereteit, és számos kezdeményezést útjára bocsájtott.

Az 1993-ban elfogadott felsőoktatási törvény maga is az átmenet szülötte, ám – nyilvánvalóan módosítandó részletei ellenére – szilárd jogi keretnek látszik. Belső ellentmondásainak jó részét csak a felsőoktatásban lezajló folyamatok oldhatják fel.

A változtatások túlnyomó többsége elfogadott célkitűzéseket követett. A kezdeményezések azonban az ágazati irányítás koordinációjának hiányában nem álltak össze egységes felsőoktatás-politikává. A szétszórt reformok természetesen olyan kompromisszumhalmaz kialakulásához vezettek, melyből igen kevéssé rajzolódik ki az ágazat jövőképe. Ebből eredően a következő kormányzat rákényszerült arra, hogy – *James Callaghan* egykori angol miniszterelnökkel szólva – „kinyissa az oktatás titkos kertjét”, és felsőoktatás-politikai elképzeléseit az érdekeltek új csoportjainak bevonásával tegye elfogadottá. A nyitás, azaz a társadalom érdekeltté tétele a felsőoktatás átalakításában olyan koncepció jegyében történhet meg, amely érinti a felsőoktatással egyébként nem foglalkozó adófizetőket is. A plurális magyar társadalom értékrendbéli tagoltságára való tekintettel ez a koncepció aligha lehet történeti-ideológiai jellegű. E tanulmány szerzője jelenleg két olyan felsőoktatási elemet vél felfedezni, amely segítségével megszólítható a társadalom, közügyvé tehető az átalakulás. Az egyik elem a felsőoktatás megnyitása a tanulni vágyó fiatalok előtt, amely komoly szereppel bírhat a magyar társadalom polgárosodásának ösztönzésében. A másik elem a nyitás hatékonyságára vonatkozik, azaz olyan megoldások keresésére szólít fel, amelyek az adóforintokat kímélő módon biztosítják a felsőoktatás kívánatos expanzióját.

A parlamenti pártok által 1993 végére megfogalmazott felsőoktatási programok és a kormányzati politikaformálás hagyományai (az ún. politikai kultúra) ismeretében a kiváltságból hatékony közszolgáltatássá átalakuló felsőoktatási programja korántsem tudhatja maga mögött azt a támogatást, amit a szakértői ésszerűség utalna át neki.

SETÉNYI JÁNOS

IRODALOM

- BECK, U. (1986) *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine Andere Moderne*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- DRAHOS P. (1992) Magánegyetemek. *Educatio*, No. 2. pp. 284–300.
- HALÁSZ G. (1988) *Az oktatáspolitikai alakításának állami-politikai mechanizmusai a hetvenes évek és a nyolcvanas évek elején: összehasonlító elemzés*. Bp., Oktatókutató Intézet. (Kézirat)
- HALÁSZ G. & SEMJÉN A. & SETÉNYI J. (1993) *Report to the OECD Education Committee on the Educational Policy in Hungary*. Review session to be held in Paris 4 November 1993. Bp., Oktatókutató Intézet.
- JOHNSON, D. B. (1993) A felsőoktatás költségei. *Educatio*, No. 3. pp. 417–432.
- KOZMA T. (1993) A Professzorok Háza. *Educatio*, No. 3. pp. 433–442.
- KORNAI J. (1982) *A hiány*. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MADARÁSZ T. & NAGY M. & HANYECZ I. (1991) *Tájékoztató a számítógépes jogfeldolgozás többfunkciós rendszeréről*. Bp., Felsőoktatási Koordinációs Iroda.